

Státní zastupitelství Zdeněk Koudelka

Od přeměny prokuratury ve státní zastupitelství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku se vede diskuze, zda je výsledný model správný, jaké mají být vztahy mezi jednotlivými stupni uvnitř státního zastupitelství a jaké vztahy mezi státním zastupitelstvím navenek k jiným vrcholným státním orgánům. Zastánce každého modelu si může najít zahraniční vzor, jelikož způsoby fungování státního zastupitelství v evropských zemích jsou různorodé. Státnímu zastupitelství se věnují i některé mezinárodní dokumenty, které mají jen doporučující charakter: Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o postavení prokuratury v systému trestního soudnictví,¹ Pravidla o úloze prokurátorů z 8. Kongresu OSN o prevenci zločinnosti a zacházení s pachateli. Doporučení Výboru ministrů i Pravidla o úloze prokurátorů výslovně přiznávají právo svobody projevu.² Doporučení dále stanoví, že při hierarchické nadřízenosti v prokuratuře má mít prokurátor právo požádat o odnětí věci, je-li pokyn nadřízeného v rozporu s právem nebo s jeho právním názorem.³ V případě, že je prokuratura nezávislá na vládě, doporučení požaduje opatření proti zneužití této nezávislosti.⁴ Pravidla o úloze prokurátorů stanoví i svobodu sdružování pro prokurátory.⁵

Též je nutné rozlišovat odlišnost organizačního a funkčního pojetí. **Z organizačního hlediska je prokuratura řazena do moci výkonné či do moci soudní.** V širším slova smyslu, tam lze zařadit i její zcela samostatné postavení (Slovensko). **Z hlediska funkčního lze řadit prokuraturu spolu se soudy do justičních orgánů,** protože se přímo podílí na výkonu trestního i jiného soudního řízení. Navíc je obvyklé, že pro výkon funkce soudce a prokuratura jsou požadovány stejné kvalifikační podmínky (právníké vzdělání, odborná praxe a zkouška). Obdobné je i jejich platové ohodnocení.

O dobré správě věcí veřejných, kam patří i veřejná žaloba, z hlediska dnešního pojmání materiálního liberálního demokratického státu více než právní charakteristika jednotlivých orgánů veřejné moci, rozhoduje politický režim ve státě. Nelze nevidět, že veřejná žaloba se podílela na justičních zločinech v letech 1948-52 ve své právní podobě vzniklé za poměrně svobodomyslného a právního státu rakouského v 2. polovině 19. st. a tak existovala po celou dobu demokratické první Československé republiky. V totalitním státě se ale trestní stíhání stalo nástrojem politické represe. Naopak prokuratura založená po sovětském vzoru zákony přijatými v době nejhorší totality 1952 dokázala po pádu totality v organizačně nezměněné podobě fungovat v rámci demokratického státu v Čechách, na Moravě a ve Slezsku do roku 1993 a na Slovensku či v Maďarsku dodnes. Platí zde slova Klementa Gottwalda, že naplní staré měchy novým vínem. Význam monokratické a centralizované prokuratury pro totalitní sovětský stát dokazuje to, že sám Vladimír I. Lenin vstoupil do diskuze o prokuratuře při jejím formování a ostře odmítl námitky proti monokracii a centralizaci prokuratury a požadavky zavedení dvojí podřízenosti, nejen centru, ale i místním orgánům moci - radám (sovětům).⁶

¹ Rec (2000) 19.

² BYSTRÍK ŠRÁMEL: Prokuratúra SR vo svetle medzinárodnoprávných dokumentov. *Justičná revue* 2/2012, ISSN 1335-6461, s. 211, 213, 219.

³ BYSTRÍK ŠRÁMEL: Prokuratúra SR vo svetle medzinárodnoprávných dokumentov. *Justičná revue* 2/2012, ISSN 1335-6461, s. 211.

⁴ BYSTRÍK ŠRÁMEL: Prokuratúra SR vo svetle medzinárodnoprávných dokumentov. *Justičná revue* 2/2012, ISSN 1335-6461, s. 213.

⁵ BYSTRÍK ŠRÁMEL: Prokuratúra SR vo svetle medzinárodnoprávných dokumentov. *Justičná revue* 2/2012, ISSN 1335-6461, s. 217, 219.

⁶ VLADIMÍR ILJIČ LENIN: O dvojí podřízenosti a zákonnosti. Nadiktováno 20. 5. 1922, *Sebrané spisy* sv. 45, 2. vydání 1989, s. 232-236.

Výsledek určité činnosti složky státní moci, včetně činnosti veřejné žaloby, není dán právně organizační úpravou, ale podstatou státního režimu, je-li demokratický či diktátorský, totalitní nebo despotický. Pokud se však zamyslíme nad možnými změnami právního zakotvení postavení státního zastupitelství, můžeme vysledovat tři základní okruhy změn, a to jednu formální - ústavní či zákonné zakotvení, a dvě obsahové – rozpočtová a personální správa.

Samotní státní zástupci volají po vyšší autonomii na moci výkonné a obecně na politických orgánech, jakými jsou vláda a parlament. Nicméně v Evropě je připouštěna omezená ingerence ministra spravedlnosti, zejména pokud jde o správu a pokyny obecné povahy. Jde-li o pokyny ministra spravedlnosti v konkrétní věci v zemích, které to umožňují, je obvyklá zejména:⁷

- a) písemná forma pokynu s odůvodněním s tím, že pokyn bude součástí spisu, kde se s ním může seznámit obviněný i soud,
- b) pokyny budou transparentní a podléhat veřejné kontrole i odpovědnosti ministra vůči parlamentu, a to i speciální odpovědnosti právní, která však u nás neexistuje (možnost žalovat či soudit ministra ve speciálním řízení),
- c) v řízení před soudem může státní zástupce svobodně okomentovat pokyn, včetně vyjádření jiného názoru na věc.

1 Prokuratury v Evropě a v USA

Systém prokuratur (veřejné žaloby, státního zastupitelství) je v evropských státech velmi rozmanitý v závislosti na historickém vývoji.

1. **Polsko** – Prokuratura nemá ústavní úpravu. V roce 2010 byl změněn zákon o prokuratuře a zavedena samostatná pozice generálního prokurátora.⁸ Generální prokurátor je jmenován na 6 let prezidentem republiky z 2 kandidátů, které po jednom navrhnou Zemská rada prokuratury a Zemská rada soudnictví.⁹ Zemská rada prokuratury se skládá z 25 členů, kde je virilně zastoupen ministr spravedlnosti a generální prokurátor. Dále jsou členy zástupce prezidenta a 4 poslanci, jejichž funkční období je vázáno na funkční období orgánu, který je vyslal. Funkční období zbytku Zemské rady prokuratury jsou 4 roky a tvoří její prokurátoři vybíraní shromážděním prokurátorů Generální prokuratury, Hlavní vojenské prokuratury, Institutu paměti národa a apelačních prokuratur.¹⁰

Jmenování generálního prokurátora prezidentem nepodléhá kontrasignaci.¹¹ Může být jmenován jen jednou.¹² Prokuratura je budována na principu monokracie generálního prokurátora, který může dávat všem prokurátorům závazné pokyny. Jinak může dávat změnit či zrušit rozhodnutí prokurátora jen písemně přímo nadřízený prokurátor s tím, že se rozhodnutí vkládá do spisu.¹³

⁷ Conference Rule of Law 23. - 24. 6. 1997 v Noordwijku pořádaná nizozemským předsednictvím EU. Závěrečná zpráva Expertního výboru Rady Evropy pro úlohy prokuratury v systému výkonu trestní justice z 29. 11. 1999. GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost štátného zastupitelstva z európskeho pohľadu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1313-1314.

⁸ Zákon o prokuratuře Polské republiky Dz.U. 1985, Nr 31, poz. 138 ve znění novel.

⁹ Dne 31. 3. 2010 se ujal úřadu první generální prokurátor soudce Andrzej Seremet. Ten byl jmenován na základě dvou návrhů Zemské rady soudnictví, protože Zemská rada prokuratury nebyla ještě ustavena.

¹⁰ TOMÁŠ PALOVSKÝ: Prokuratura v Polsku. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 10 sl. 2, s. 15 sl. 1.

¹¹ Jde o spornou věc, když kontrasignaci jinak podléhají rozhodnutí prezidenta na základě obvyčejného zákona. Uvažuje se o změně ústavy, aby přímo v ní bylo uvedeno, že prezident jmenuje generálního prokurátora bez kontrasignace předsedy vlády.

¹² Čl. 10 zákona o prokuratuře Polské republiky.

¹³ TOMÁŠ PALOVSKÝ: Prokuratura v Polsku. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 10 sl. 2, s. 14 sl. 1.

Odvolat generálního prokurátora může prezident republiky nebo v případě neschválení výroční zprávy či zpronevěření se slibu na návrh předsedy vlády Sněm dvěma třetinami hlasů. Ministr spravedlnosti vydává podzákoné právní předpisy pro prokuraturu (jednací řád) a nařízením stanoví územní obvody a sídla územních složek prokuratury, přičemž se tyto nemusí shodovat se správním uspořádáním Polska.¹⁴

Generálnímu prokurátorovi je podřízeno 11 apelačních prokurátorů, 45 oblastních a 342 okresních prokurátorů pro civilní prokuraturu, a dále hlavní vojenský prokurátor, oblastní a garnizóní vojenští prokurátoři. Vyšší prokurátor je nadřízený nižším prokurátorům. Apelačního prokurátora jmenuje generální prokurátor na 6 let po vyjádření Shromáždění prokurátorů v Apelační prokuratuře (polovinu tvoří všichni prokurátoři Apelační prokuratury a druhou polovinu delegáti prokurátorů oblastních a okresních prokuratur). Shromáždění předseda apelační prokurátor. Pokud shromáždění nesouhlasí s kandidátem, může navrhnout svého kandidáta. Generální prokurátor pak setrvá na svém kandidátu či jmenuje kandidáta shromáždění prokurátorů nebo začne navrhovací proces znovu. V případě oblastních (jmenován na 6 let) a okresních prokurátorů (jmenován na 4 roky) je tento proces obdobný. Opět se vyjadřuje Shromáždění prokurátorů v Apelační prokuratuře s tím, že kandidáta vybírá generální prokurátor na návrh apelačního prokurátora. Apelační a oblastní prokurátoři nemohou být jmenováni bezprostředně znovu na nové funkční období, okresní ano.¹⁵

Odvolat může vedoucího prokurátora nebo jeho náměstka, kteří mají funkční období 6 let u apelační a oblastní prokuratury a 4 roky u okresní, generální prokurátor ze zákonných důvodů, přičemž v případě náležitého neplnění služebních povinností musí mít souhlas Zemské rady prokuratury.

V letech 1990-2010 byla polská prokuratura podřízena Ministerstvu spravedlnosti a ministr byl zároveň generálním prokurátorem, kterému byla podřízena civilní Zemská prokuratura a Hlavní vojenská prokuratura.¹⁶ Tento model známý z USA se v Polsku uplatňoval i za 2. Polské republiky 1919-39, kdy ministr spravedlnosti byl zároveň hlavním prokurátorem.

2. **Irsko** – nejvyšší státní zástupce není člen vlády, je však definován jako její poradce. Je jmenován prezidentem na návrh premiéra a musí vždy odstoupit, jestliže jej o to požádá předseda vlády, neučiní-li tak, prezident jej na návrh premiéra odvolá.¹⁷ V roce 1974 byl přijat zákon o trestní prokuratuře, který přenesl práva v trestním řízení na nový orgán – úřad ředitele veřejné žaloby, který je jmenován vládou na návrh komise za předsednictví ministra spravedlnosti. Vláda ho může odvolat jen na základě šetření soudce Nejvyššího soudu pověřeného ministrem spravedlnosti a nejvyššího státního zástupce. Ředitel veřejné žaloby konzultuje věci s nejvyšším státním zástupcem.¹⁸
3. **Rakousko** – státní zastupitelství je součástí rezortu Ministerstva spravedlnosti. Existuje Generální prokuratura v čele s generálním prokurátorem. Ta však působí jen u Nejvyššího soudu a netvoří společnou soustavu se čtyřmi vrchními zemskými státními zastupitelstvími, která jsou přímo podřízena stejně jako Generální prokuratura

¹⁴ TOMÁŠ PALOVSKÝ: Prokuratura v Polsku. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 11 sl. 2.

¹⁵ Čl. 13 a 13a zákon o prokuratuře Polské republiky.

¹⁶ JAN KUDRNA, BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: Postavení prokuratury v právním řádu Polské republiky. *Státní zastupitelství* 11-12/2008, ISSN 1214-3758, s. 13-18. BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: Justice v ústavním systému Polska. *Státní zastupitelství* 11-12/2008, ISSN 1214-3758, s. 11-13. TOMÁŠ PALOVSKÝ: Prokuratura v Polsku. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 9.

¹⁷ Čl. 30 Ústavy Irské republiky. VLADIMÍR KLOKOČKA, ELIŠKA WAGNEROVÁ: *Ústavy států Evropské unie*, 2. vydání Praha 2004, ISBN 80-7201-466-8, s. 166-167.

¹⁸ GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost státního zastupitelstva z evropského pohledu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1324-1325.

Ministerstvu spravedlnosti. Vrchní státní zastupitelství jsou ve Vídni pro Vídeň, Dolní Rakousy, Burgenland a je u něj zřízeno celostátní speciální státní zastupitelství pro hospodářské a korupční věci, Linci pro Horní Rakousy a Salcbursko, Štýrském Hradci pro Štýrsko a Korutany a v Innsbrucku pro Tyroly a Voralbersko. Vrchním státním zastupitelstvím jsou podřízena státní zastupitelství a jim okresní zastupitelství, kde nemusí být činní státní zástupci.¹⁹ Vrchní státní zástupci mohou udělovat písemné odůvodněné pokyny podřízením státním zástupcům i na nižších státních zastupitelstvích. Ministr je nadřízen nejen ve věcech správy, ale i ve věcech vlastní působnosti, může dávat písemné pokyny pro postup v konkrétní věci vrchním státním zastupitelstvím. O pokynech informuje po skončení věci Národní a Spolkovou radu.²⁰ Rakouský model u nás fungoval od poloviny 19. století až do 1952.²¹ Státní zastupitelství je v konkrétní věci i pod dozorem soudu, kam každý může podat námitku proti porušení svých práv policií nebo státním zastupitelstvím.²² Ústavní novelou je od roku 2008 státní zastupitelství zařazeno do soudnictví,²³ ale aniž by se zároveň změnila jeho správa. Nutno však zdůraznit, že rakouská ústava pod vlivem svého duchovního tvůrce Hanse Kelsena specificky pojímá dělbu moci. Odděluje zákonodárství (hlava II ústavy), jež má vytvářet generální vůli (zákony), a výkonnou moc (hlava III ústavy), která je vázána zákonodárstvím a vytváří individuální vůli aplikací generální vůle. Do takto chápané výkonné moci zařazuje rakouská ústava správu (oddíl A hlavy III) i soudnictví (oddíl B hlavy III). Pokud je tedy státní zastupitelství v Rakousku zařazeno do soudnictví, zůstává v rámci výkonné moci.²⁴

4. **Německo** - státní zastupitelství působí na spolkové i zemské úrovni vzájemně odděleně. Spolkové generální státní zastupitelství je v rezortu spolkového ministra spravedlnosti. Spolkový generální státní zástupce je jmenován spolkovým prezidentem na návrh spolkového ministra spravedlnosti se souhlasem Spolkové rady. Spolkové generální státní zastupitelství nejen zastupuje veřejnou žalobu před Spolkovým soudním dvorem, ale také zastupuje veřejnou žalobu v první instanci u vybraných trestných činů proti Spolku (vlastizrada). Jmenování je do konce služební doby státního zástupce, může být odvolán stejně, jako byl jmenován.

Zemské úřady státního zastupitelství jsou v rezortu zemského ministra spravedlnosti. Jemu je podřízeno jedno nebo více generálních státních zastupitelství působících u vrchních zemských soudů. Těch je 24 s tím, že ve větších zemích je více generálních státních zastupitelství – Bavorsko 3, Dolní Sasko 3, Severní Porýní-Vestfálsko 3, Bádensko-Württembersko 2, Porýní-Falc 2, ostatní země po jednom. Těmto generálním státním zastupitelstvím jsou podřízena státní zastupitelství u zemských soudů. Ta mají také pobočky u úředních (okresních) soudů, v některých zemích jsou

¹⁹ KATEŘINA HORKÁ: Státní zastupitelství v Rakousku. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 20 sl. 2.

²⁰ KATEŘINA HORKÁ: Státní zastupitelství v Rakousku. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 21 sl. 1.

²¹ Podle stavu k 1. 10. 2011 působilo v Rakousku 369 státních zástupců, z toho na generální prokuratuře 16. V Rakousku působilo k témuž datu 1 700 soudců. Rakousko má 8,4 milionů obyvatel. KATEŘINA HORKÁ: Státní zastupitelství v Rakousku. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 24 sl. 1.

²² KATEŘINA HORKÁ: Státní zastupitelství v Rakousku. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 22 sl. 2.

²³ Čl. 90a Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky z 1. 10. 1920 ve znění ústavního zákona BGBl.I č. 2/2008.

²⁴ Čl. 24-94 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky z 1. 10. 1920. HANS KELSEN: *O podstatě a hodnotě demokracie*. Praha 1933, s. 62-63. JAN GRINC: Spolkový prezident v rakouském ústavním systému. *Právník* 12/2008, s. 1350.

tvořeny samostatnými úředními (okresními) zastupitelstvími. Na těchto pobočkách většinou nepůsobí státní zástupci, ale vyšší úředníci (asistenti) státního zastupitelství.²⁵

V rámci státního zastupitelství je monokratická organizace, kdy vedoucí státní zástupce dává pokyny, které může nižší státní zástupce odmítnout z důvodu nezákonnosti, o čemž rozhoduje nadřízený státní zástupce toho vedoucího státního zástupce, který pokyn vydal. Pokyn může být i ústní, na žádost podřízeného státního zástupce je vydán písemně. Věc lze odejmout státnímu zástupci a předat jinému.²⁶ Svou organizací v rámci rezortu ministerstva spravedlnosti je státní zastupitelství řazeno do moci výkonné. Ministři spravedlnosti mohou vydávat závazné pokyny státnímu zastupitelství. V roce 1998 Spolkový ústavní soud přiznal státnímu zastupitelství stejné postavení jako soudům a lze jej řadit z hlediska funkčního mezi justiční orgány.²⁷

5. **Nizozemí** – ústava neupravuje státní zastupitelství s výjimkou práva krále jmenovat nejvyššího státního zástupce u Nejvyššího soudu. Je jmenován na dobu neurčitou s možností odvolání soudním výrokem.²⁸ Při apelačních soudech působí generální prokurátoři, kteří vytváří grémium generálních prokurátorů. Ministr spravedlnosti může dávat pokyny státním zástupcům písemně a musí dát možnost grémiu generálních prokurátorů se k pokynu vyjádřit. Pokyny musí být odůvodněné a založeny do spisu tak, aby se k nim mohl vyjádřit i obviněný a soud. V případě pokynu, aby se trestní stíhání nekonalo, musí být informován parlament.²⁹
6. **Čechy, Morava a Slezsko** – existuje soustava státního zastupitelství v čele s nejvyšším státním zástupcem jmenovaným vládou. Mezi jednotlivými stupni panují vztahy podřízenosti a nadřízenosti především mezi dvěma bezprostředními a k vyšším stupňům jen v jednotlivých zákonem určených věcech. Celá soustava je součástí rezortu Ministerstva spravedlnosti, kdy ministerstvo není nadřízeno státnímu zastupitelství co do jeho působnosti, ale je nadřízeno ve věcech správy, především rozpočtové. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku nemůže dávat pokyny ve věci trestního řízení státnímu zastupitelství ministr spravedlnosti, vláda ani parlament. Vstoupit do trestního řízení může jen prezident republiky v rámci svého ústavního práva milosti či amnestie. Obecné pokyny může vydávat nejvyšší státní zástupce. Vedoucí státní zástupce může dávat pokyny v konkrétní věci státním zástupcům na svém státním zastupitelství a vyšší státní zastupitelství může dát pokyny bezprostředně nižším státním zastupitelstvím.
7. **Francie** – Francie je jednou z kolébek prokuratury, když úřady královských prokurátorů byly zavedeny nařízeními Jana II. Dobrého roku 1355 a jejich dnešní podoba se fakticky odvozuje od přijetí trestního řádu 1809.³⁰ Ve Francii působí generální prokurátoři nejen u Kasačního soudu v Paříži, ale i u každého apelačního soudu, přičemž nejsou vzájemně podřízeni.

²⁵ V roce 2010 bylo 5 145 státních zástupců v Německu. Německo má přes 81 milionů obyvatel. HOLGER SCHMIDT: Státní zastupitelství v Německu. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 25-26.

²⁶ HOLGER SCHMIDT: Státní zastupitelství v Německu. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 26 sl. 2 – s. 27 sl. 1.

²⁷ BYSTRÍK ŠRÁMEL: K postavení orgánů veřejné žaloby v trestním konání ve vybraných krajínách světa. *Státní zastupitelství* 5/2011, ISSN 1214-3758, s. 21. GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost štátného zastupiteľstva z európskeho pohľadu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1316.

²⁸ Čl. 117 Ústavy Království Nizozemí ze 17. 2. 1983.

²⁹ GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost štátného zastupiteľstva z európskeho pohľadu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1320-1321.

³⁰ BYSTRÍK ŠRÁMEL: Systém veřejné žaloby vo Francúzsku. *Trestní právo* 9/2012, ISSN 1211-2860, s. 27.

U soudů první instance působí prokuratura v čele s prokurátorem republiky, který je podřízen generálnímu prokurátoru u apelačního soudu (35 apelačních soudů). V rámci těchto prokuratur působí hierarchická nadřízenost. Nadřízený prokurátor vykonává dohled nad podřízeným a dává mu závazné pokyny. Konkrétnímu prokurátorovi může být věc kdykoliv odňata a přidělena jinému. Generální prokuratury jsou podřízeny Ministerstvu věcí veřejných, které vzniklo na konci 16. st. Ministerstvo vykonává správu soudů a státního zastupitelství. Je podřízeno ministrovi spravedlnosti. Ministr může dávat obecné pokyny.³¹ Pokyny v konkrétních trestních věcech může dávat písemně pouze generálním prokurátorům. Ti je pak mohou přenést dále na jiné prokurátory.³² Prokurátor může pokyn ministra i nadřízeného prokurátora v ústním jednání před soudem svobodně okomentovat. Na soudce a prokurátory jsou kladeny stejné požadavky, jsou plně prostupní a jejich personální základ tvoří společně magistraturu (magistrát). Prokurátoři jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh ministra po vyjádření Nejvyšší rady magistratury (soudnictví, justiční). Z čl. 66 sice může plynout zařazení prokuratury do soudnictví, ale fakticky je podřízeno Ministerstvu věcí veřejných jako součástí exekutivy. Proto Evropský soud pro lidská práva nepovažuje francouzskou prokuraturu za soudní orgán.³³

Dne 1. 1. 2012 byl zřízen zvláštní soud v Paříži pro stíhání válečných zločinů, zločinů proti lidskosti a mučení na celém světě. Osobní působnost je však omezena jen vůči osobám trvale žijícím ve Francii anebo vůči osobám, k jejichž obžalobě dalo souhlas ministerstvo. Vláda si tak prostřednictvím žaloby zachovává z důvodu zahraniční politiky kontrolu nad působností tohoto soudu.

8. **Švédsko** – státní zastupitelství je součástí moci výkonné, když kancléř pro spravedlnost i nejvyšší státní zástupce jsou podřízeni vládě.³⁴ V čele státního zastupitelství stojí vládou jmenovaný nejvyšší státní zástupce, který může dávat pokyny nižším státním zástupcům (8 oblastních státních zastupitelství a dále okresní státní zastupitelství). Vedle státního zastupitelství může vykonávat ve speciálních věcech veřejnou žalobu i kancléř spravedlnosti (věci svobody projevu, žaloby proti vysokým státním funkcionářům) nebo přímo vláda (věci s mezinárodním prvkem). Nejvyšší státní zástupce může vydávat nižším státním zastupitelstvím jen pokyny obecné povahy, ne v konkrétních věcech.³⁵
9. **Slovensko** – prokuratura je samostatnou soustavou státních orgánů v čele s generálním prokurátorem, který je jmenován prezidentem republiky na návrh parlamentu (Národní rada). Funkční období generálního prokurátora je 7 let a táž osoba může být jmenována jen dvakrát za sebou.³⁶ Národní rada též volí na návrh

³¹ BYSTRÍK ŠRÁMEL: Systém verejnej žaloby vo Francúzsku. *Trestní právo* 9/2012, ISSN 1211-2860, s. 30.

³² BYSTRÍK ŠRÁMEL: K postaveniu orgánov verejnej žaloby v trestnom konaní vo vybraných krajinách sveta. *Státní zastupitelství* 5/2011, ISSN 1214-3758, s. 22-23.

³³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva z 10. 7. 2008 ve věci Medveděv x Francie. JEAN-LOUIS NADAL: Je francouzské státní zastupitelství nezávislé? *Státní zastupitelství* 7-8/2009, ISSN 1214-3758, s. 8. BYSTRÍK ŠRÁMEL: Systém verejnej žaloby vo Francúzsku. *Trestní právo* 9/2012, ISSN 1211-2860, s. 28, 30.

³⁴ Čl. 6, 9 kapitoly 11 Soudnictví a správa Ústavy Království Švédska.

³⁵ GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost štátného zastupiteľstva z európskeho pohľadu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1323.

³⁶ § 7 zákona č. 153/2001 Z.z., o prokuratuře. JOZEF ČENTĚŠ: Prokuratúra v Slovenskej republike – ústavne limity a posobnosť v trestnej oblasti. *Státní zastupitelství* 11-12/2008, ISSN 1214-2860, s. 19. JOZEF ČENTĚŠ: Prokuratúra v ústavnom systéme Slovenska. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-2860, s. 25-29. PATRIK PRÍBELSKÝ: Prokuratúra v ústavnom systéme Slovenskej republiky. *Státní zastupitelství* 11-12/2008, ISSN 1214-3758, s. 19. BYSTRÍK ŠRÁMEL: Verejná žaloba na území Slovenskej republiky v historickom kontexte. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 33-34. BYSTRÍK ŠRÁMEL: Ústavné postavenie prokuratúry SR a niektoré otázky týkajúce sa jej nezávislosti. *Justičná revue* 1/2012, ISSN 1335-6461, s. 11-25.

generálního prokurátora speciálního prokurátora, který má postavení náměstka generálního prokurátora a řídí Úřad speciální prokuratury pro šetření korupce a některých závažných trestných činů. Prokuratura má vlastní rozpočtovou kapitolu.³⁷ Byť je slovenská prokuratura upravena odděleně od úpravy výkonné moci (prezident a vláda), přesto slovenský Ústavní soud roku 1996 konstatoval, že generální prokurátor patří do systému výkonné moci,³⁸ avšak v dalším nálezu se této otázce vědomě vyhnul, byť na předchozí nález ve svém podání výslovně upozorňoval prezident republiky.³⁹ Vyšší prokurátor může dát závazný písemný a odůvodněný pokyn, nikoliv však pokyn negativní (nestíhat). Pokynem se nemusí podřízený prokurátor řídit v řízení před soudem. Pokyn lze odmítnout, je-li v rozporu se zákonem či prokurátorovým právním názorem.⁴⁰ Může mu být věc odňata a přidělena jinému prokurátorovi.

Volba kandidáta na generálního prokurátora v parlamentu je otázkou dohody politických stran, jde o vyjednávání především mezi stranami vládní koalice. V případě nedohody je volba neúspěšná. Roku 2010 došlo k tomu, že opoziční Směr-sociální demokracie a Slovenská národní strana (SNS) podporovaly v tajné volbě kandidáta na generálního prokurátora dosavadního generálního prokurátora Dobroslava Trnku. Vládní koalice byla nejednotná, když většina navrhla Evu Mišíkovou - Křesťanskodemokratické hnutí (KDH), Most-Híd, Svoboda a solidarita. Nejsilnější vládní strana Slovenská demokratická a křesťanská unie-Demokratická strana (SDKÚ-DS) navrhla Jána Hrivnáka. První kolo volby 3. 11. 2010 bylo neúspěšné, stejně jako druhé kolo 4. 11. 2010, kam postoupil Dobroslav Trnka, který získal 68 hlasů, a Eva Mišíková (47 hlasů), protože poslanci SDKÚ-DS nepodpořili nikoho. Národní rada Slovenské republiky má 150 poslanců, druhého kola volby 4. 11. 2010 se účastnilo 144 poslanců.⁴¹ Předsedkyně vlády Iveta Radičová prohlásila, že pokud bude zvolen Dobroslav Trnka, podá demisi, což má na Slovensku za následek demisi celé vlády.⁴²

V prvním kole druhé volby kandidáta na generálního prokurátora 2. 12. 2010 se účastnilo 149 poslanců. Pro kandidáta opozičního Směru-sociální demokracie Dobroslava Trnku bylo 74 poslanců a pro Jozefa Čentěše - společného kandidáta vládní koalice (SDKÚ-DS, KDH, Most-Híd, Svoboda a solidarita) bylo 73 poslanců. Trnka v tajném hlasování dostal hlasy i od některých vládních poslanců.⁴³ Následně vládní koalice druhé kolo 7. 12. 2010 bojkotovala, když si vládní poslanci vyzvedli hlasovací lístky, ale neúčastnili se tajné volby. Vládní kandidát Jozef Čentěš ze 150 přítomných poslanců nezískal ani hlas, Dobroslav Trnka získal 71 hlasů opozičních poslanců Směru-sociální demokracie a Slovenské národní strany. Vládní koalice pak avizovala změnu zákona, aby se hlasování nekonalo tajně, ale veřejně.⁴⁴ Nicméně Dobroslav Trnka napadl průběh druhé volby u Ústavního soudu, protože řada vládních poslanců ukazovala své lístky stranickým kontrolorům a tím porušili tajnost voleb.

³⁷ Tento model fungoval v Čechách, na Moravě a ve Slezsku v letech 1953-93.

³⁸ Nález č. 7/1996 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (PL.ÚS 43/95, část B odůvodnění), s. 149. http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17116

³⁹ Nález č. 2/1998 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (PL.ÚS 17/96, část II. bod 2, část V. bod 1 odůvodnění), s. 51, 66. http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17118

⁴⁰ § 6 zákona o prokuratuře ve znění zákona č. 220/2011 Sb.

⁴¹ <http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=50181>

⁴² Čl. 116 ods. 5 Ústavy SR č. 460/1992 Sb.

⁴³ <http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=50554>

⁴⁴ <http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=50627>

Ústavní soud první i druhé kolo druhé volby 20. 4. 2011 zrušil.⁴⁵ Volba se opakovala již jen s jedním kandidátem v jednom kole 17. 5. 2011, když z volby odstoupil Jozef Čentěš. Zvolen nebyl nikdo, protože Dobroslav Trnka dostal 70 hlasů ze 150 hlasujících poslanců.⁴⁶

Vládní koalice prosadila změnu tajné volby na veřejnou novelou zákona o jednacím řádu Národní rady.⁴⁷ Následně 1. náměstek generálního prokurátora a zastupující generální prokurátor Ladislav Tichý⁴⁸ podal návrh na Ústavní soud, aby přezkoumal ústavnost novely jednacího řádu Národní rady zavádějící veřejnou volbu kandidáta na generálního prokurátora. Ústavní soud 15. 6. 2011 rozhodl o pozastavení účinnosti ustanovení o veřejné volbě.⁴⁹ Vládní koalice pak v parlamentu provedla třetí tajnou volbu 17. 6. 2011, na které byl zvolen 79 hlasy z 80 přítomných Jozef Čentěš. Poslanci opozičního Směru-sociální demokracie a SNS se volby neúčastnili. Jejich kandidát Dobroslav Trnka z volby odstoupil. Důvodem bylo, že opozice chtěla vyčkat konečného verdiktu Ústavního soudu.⁵⁰ Ústavní soud 5. 10. 2011 nakonec možnost veřejné volby akceptoval jako ústavní.⁵¹ Prezident Ivan Gašparovič však Čentěše nejmenoval s tím, že původně vyčkával rozhodnutí Ústavního soudu. Pak stejně o jmenování nerozhodl a skupina poslanců podala návrh Ústavnímu soudu na výklad ústavy, zda může prezident návrh Národní rady odmítnout. Ústavní soud rozhodl, že prezident nemusí automaticky vyhovět návrhu Národní rady, ale musí případné odmítnutí řádně odůvodnit závažnými důvody.⁵² Následně 2. 1. 2013 prezident oznámil předsedovi Národní rady, že Jozefa Čentěše nejmenuje. Národní rada, která byla zvolena 10. 3. 2012 a v níž měla absolutní většinu strana Směr-sociální demokracie, zvolila 18. 6. 2013 novým kandidátem na generálního prokurátora Jozefa Čižnára. Volbu bojkotovala opozice, když pro Čižnára jako jediného kandidáta hlasovalo v tajné volbě všech přítomných 82 poslanců strany Směr-sociální demokracie. Prezident Ivan Gašparovič Jozefa Čižnára jmenoval 17. 7. 2013.

10. **Maďarsko** – prokuratura je samostatnou soustavou státních orgánů jako na Slovensku nepodřízenou vládě. Generálního prokurátora volí Zemský sněm 2/3 většinou poslanců na 9 let. Kandidáta z prokurátorů navrhuje prezident republiky.⁵³ Opakovaná volba je možná. Zánik funkce je upraven taxativně v zákoně. Organizaci a postavení prokuratury upravují obyčejné zákony.⁵⁴ Každoročně předkládá generální prokurátor Zemskému sněmu správu o své činnosti. Soustava prokuratury je čtyřstupňová podle soustavy soudů. Generální prokuratura působí u Kurie (nejvyšší soud), dále jsou apelační vrchní prokuratury u soudních tabulí, vrchní (župní) a okresní prokuratury.

⁴⁵ Nález č. /2011 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (I.ÚS 76/2011).

⁴⁶ <http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=51055>

⁴⁷ Zákon stanovil veřejnou volbu, pokud ústava nestanovila volbu tajnou či tajnou volbu neschválila Národní rada na návrh alespoň 15 poslanců. Změna se týkala i předsedy a místopředsedy Nejvyššího kontrolního úřadu. § 39, 39a, 110 ods. 2, § 115 ods. 1, § 123 ods. 3, § 124 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z.z., o jednacím řádu Národní rady v původním znění a ve znění zákona č. 153/2011 Z.z.

⁴⁸ Dobroslavu Trnkovi uplynulo funkční období.

⁴⁹ Usnesení Ústavního soudu SR z 15. 6. 2011, PL. ÚS 95/2011.

⁵⁰ <http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=51129>

⁵¹ Nález Ústavního soudu SR z 5. 10. 2011, PL. ÚS 95/2011-163.

⁵² Usnesení Ústavního soudu SR z 24. 10. 2012, PL. ÚS 4/2012-77.

⁵³ Čl. 9 ods. 3 pís. j), čl. 29 části Stát Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011. Dříve čl. 52 ods. 1 Ústavy Maďarské republiky z roku 1949. VLADIMÍR KLOKOČKA: *Ústavy států Evropské unie. 2. díl.* Praha 2005, s. 168. IVÁN HALASZ: Postavenie generálnej prokuratúry v maďarskom ústavnom systéme po roku 1989. *Státní zastupitelství* 11-12/2008. BYSTRÍK ŠRAMEL: Nová právní uprava maďarské prokuratury: krok späť? *Státní zastupitelství* 3/2013, ISSN 1214-3758, s. 47-57.

⁵⁴ Zákon č. CLXIII, o prokuratuře a zákon č. CLXIV, o právním postavení generálního prokurátora, jednotlivých prokurátorů a dalších zaměstnanců prokuratury. Oba přijaty 28. 11. 2011.

Prokuratura má samostatnou rozpočtovou kapitolu a v zásadě se v ní uplatňuje princip monokratičnosti generálního prokurátora. Generální prokuratuře je podřízen Národní kriminologický institut.

Generální prokurátor má právo účasti s hlasem poradním na jednáních Zemského sněmu a Kurie (Nejvyššího soudu). Jmenuje a odvolává i bez uvedení důvodu podřízené vedoucí prokurátory. Při odvolání se vyžaduje jen projednání s Radou prokurátorů. Prokurátoři požívají imunity ve stejném rozsahu jako poslanci s tím, že imunity je může zbavit generální prokurátor a jeho může imunity zbavit Zemský sněm dvoutřetinovou většinou hlasů.

11. **Itálie** – prokuratura je řazena do moci soudní, spolu se soudy se pro obě složky užívá po francouzském vzoru název magistratura, kvalifikační požadavky i platy pro obě složky jsou stejné a obě povolání jsou personálně vzájemně prostupná.⁵⁵ Upravena je v zákoně o soudnictví.⁵⁶ Soudnictví (magistratura) je řízeno Nejvyšší radou soudnictví za předsednictví prezidenta republiky, kde je účasten i generální prokurátor u Kasačního soudu. Řazení prokuratury do soudnictví vytváří jeho materiální i funkční závislost na soudech – pro zastavení trestního stíhání je nutný souhlas soudu.⁵⁷ Pokud ze zákonných důvodů vedoucí prokurátor odnímá věc konkrétnímu státnímu zástupci, kopii svého písemného rozhodnutí zašle Nejvyšší radě soudnictví. Vedoucí státní zástupce může dávat pokyny, jak ve věci postupovat. Vyšší stupeň prokuratury má právo zrušit rozhodnutí nižšího či si věc aťahovat.

Prokuratura je v Itálii tvořena třemi stupni. První je při soudech 1. instance. Tento orgán veřejné žaloby je podřízen generální prokuratuře působící při každém odvolacím soudu. Pokud má odvolací soud pobočku, zastupuje u něj veřejnou žalobu generální advokát. V rámci generálních prokuratur při odvolacích soudech působí úřady pro boj s organizovaným zločinem, které podléhají též Národní centrále pro boj s organizovaným zločinem. Při Kasačním soudu v Římě působí generální prokurátor, který není nadřízen generálním prokurátorům při odvolacích soudech.

12. **Belgie** – státní zastupitelství je ústavně řazeno do moci soudní,⁵⁸ ale s výraznými právy ministra spravedlnosti, takže podle bývalého rakouského nejvyššího státního zástupce G. Strassera „jako součást moci soudní vytváří most k moci výkoné“.⁵⁹ Ministr spravedlnosti může nařídit zahájení trestního stíhání a směrnice k realizaci trestní politiky. Ministr může dát písemný pokyn i k postupu při jednání před soudem. Pokud státní zástupce s pokynem nesouhlasí, může jej svobodně před soudem okomentovat, musí jej však předložit soudu. Ministr nemůže pokynem zakázat trestní stíhání.

13. **Řecko** – státní zastupitelství je řazeno do moci soudní.⁶⁰ Státní zástupci podléhají kontrole vyššího státního zastupitelství a Nejvyššího soudu. V čele soustavy státního zastupitelství je státní zástupce při Nejvyšším soudě (Areopag), který je jmenován prezidentem republiky z řad zastupujících státních zástupců u Nejvyššího soudu nebo ze soudců Nejvyššího soudu. Funkční období je nejvýše čtyřleté, končí však dříve při

⁵⁵ Čl. 104, 112 Ústavy Italské republiky z 22. 12. 1947. V Itálii bylo k roku 2008 2 018 státních zástupců při 60,1 milionů obyvatel. VÍT PEŠŤUKA: Prokuratura v Itálii. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 30.

⁵⁶ Zákon o soudnictví – královský dekret č. 12/1941. VÍT PEŠŤUKA: Prokuratura v Itálii. *Státní zastupitelství* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 30-35.

⁵⁷ GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost státního zastupitelstva z evropského pohledu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1319.

⁵⁸ Čl. 151 § 1 Ústavy Království Belgie ze 17. 2. 1994.

⁵⁹ GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost státního zastupitelstva z evropského pohledu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1315-1316.

⁶⁰ Čl. 87 ods. 3, čl. 90, 92 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1975.

dosažení 67 let. K přeložení ke státnímu zastupitelství u Nejvyššího soudu dochází na základě rozhodnutí prezidenta republiky po předchozím rozhodnutí Nejvyšší soudcovské rady, kde je členem státní zástupce u Nejvyššího soudu a dva jeho vylosovaní zastupující státní zástupci. Obdobně jsou jmenováni i generální státní zástupce při správním soudnictví a generální státní zástupce při Účetním dvoře, který je v Řecku řazen do moci soudní. Zde existují i speciální další dvě nejvyšší rady při správním soudnictví a při Účetním dvoře.

Ministr spravedlnosti může dávat státnímu zastupitelství pokyny obecné povahy. Podle trestního řádu má ministr spravedlnosti právo nařídít, aby se trestní stíhání zahájilo. Nemůže zakázat trestní stíhání s výjimkou věci politických a věcí týkajících se mezinárodních vztahů státu, kdy po předchozím souhlasu vlády může nařídít odklad či zastavení trestního stíhání. To však podléhá přezkumu státního zastupitelství a soudu, zda skutečně jde o věc politickou či věc mezinárodních vztahů státu.⁶¹

14. Portugalsko – prokuratura je řazena do moci soudní jako její autonomní složka.

V čele je generální prokuratura. Při generální prokuratuře působí Nejvyšší rada prokuratury složená z členů volených parlamentem a státními zástupci. Generálního prokurátora jmenuje prezident republiky na návrh vlády na funkční období 6 let. Může jej na návrh vlády i odvolat. Generální prokurátor má personální pravomoc v rámci celé soustavy prokuratury (jmenování, přeložení, disciplinární věci). Personální základ prokuratury je totožný se soudy a tvoří magistraturu.⁶²

15. Španělsko – státní zastupitelství (El Ministerio Fiscal – nejde o finanční prokuraturu) je součástí moci soudní jako její autonomní složka. Generální prokurátor je jmenován králem na návrh vlády a po slyšení Generální soudcovské rady. Generální prokurátor je hierarchicky a monokraticky nadřazen všem složkám prokuratury.⁶³

16. Anglie a Wales – v systému anglické formy vlády parlamentní monarchie je dominantní parlament vedle panovníka, respektive včetně něho, což vyjadřuje zásada: „*Král panuje v Parlamentu*.“. Proto v čele veřejné žaloby stojí generální prokurátor jmenovaný královnou na návrh předsedy vlády z členů Sněmovny obcí Parlamentu, který za činnost veřejné žaloby zodpovídá Sněmovně obcí. Generální prokurátor jmenuje na základě návrhu Komise civilní služby ředitele Korunní prokurátorské služby. Generální prokurátor vykonává obecný dozor nad ředitelem Korunní prokurátorské služby a může podmínit některé žaloby svým souhlasem, je-li např. ohrožena národní bezpečnost či je účasten mezinárodní prvek. Korunní prokurátorská služba se dělí na oblasti v Londýně a Yorku a na územní celky v čele s královským prokurátorem podřízeným řediteli služby. V čele územního celku je hlavní korunní prokurátor, který je nadřazen korunním prokurátorům. Korunní prokurátoři jsou jmenováni ředitelem Korunní prokurátorské služby z řad advokátů (barrister, solicitor), mohou být odvoláni vládou za nesprávný postup.⁶⁴

Kromě této služby mohou vykonávat oprávnění veřejného žalobce i Úřad pro závažné podvody, některá ministerstva a správní úřady v oboru své působnosti (Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo sociálních věcí, Královská společnost pro prevenci týrání zvířat, Národní společnost pro prevenci týrání dětí, Poštovní úřad, Dopravní policie) a místní úřady. Významnou úlohu hraje i tradiční soukromá trestní žaloba. Prokurátor

⁶¹ GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost štátného zastupiteľstva z európskeho pohľadu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1318-1319.

⁶² Čl. 133 pís. m), čl. 219-220 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976.

⁶³ Čl. 124 Ústavy Království Španělsko z 29. 12. 1978.

⁶⁴ BYSTRÍK ŠRÁMEL: K postaveniu orgánov verejnej žaloby v trestnom konaní vo vybraných krajinách sveta. *Státní zastupitelství* 5/2011, ISSN 1214-3758, s. 24-25. BYSTRÍK ŠRÁMEL: Systém verejnej žaloby vo Veľkej Británii (Anglicko a Wales). *Trestní právo* 11/2011, ISSN 1211-2860, s. 23-28.

může trestně žalovat jen to, co mu předloží policie. Pokud policie neshledá důvod k žalobě, nemůže ji donutit k předání případu.

17. **Skotsko** – veřejnou žalobu řídí lord advokát, kterému jsou podřízeni jednotliví úředníci zastupující veřejnou žalobu. Lord advokát je odpovědný parlamentu. Jmenován a odvoláván je královnou na návrh předsedy vlády.⁶⁵

18. **USA** – zde jsou oddělené systémy federální prokuratury a prokuratury v jednotlivých státech federace, přičemž se jejich organizace liší. Vždy je prokuratura řazena do výkonné moci. Federální prokurátoři jsou jmenováni prezidentem na 4 roky se souhlasem Senátu. Mohou být prezidentem odvoláni. Generální prokurátor je jmenován stejně a je zároveň ministrem spravedlnosti. Při každém okresním federálním soudu působí úřad federálního státního zástupce. Státní zástupci stíhají federální trestné činy, zastupují federální vládu při civilních žalobách a vymáhají pohledávky unie. Prezident může pro vyšetřování konkrétní věci jmenovat zvláštního státního zástupce.

Na státní úrovni jsou státní generální prokurátoři většinou voleni (poprvé uplatněna volba 1821 v Ohio). Voleni jsou ve 42 státech, v 8 státech je jmenuje guvernér. Stíhají trestné činy celostátního významu a působí i jako právní poradci guvernéra. V malých státech mohou působit na celém území státu přímo.⁶⁶ Naprostou většinu trestných činů stíhají místní státní zástupci, kteří jsou v 97% případech voleni lidmi v příslušném obvodu, zpravidla na 4 roky. Svou působnost vykonává buď přímo, nebo skrze své asistenty. Odvolání mohou být rozdílně podle státu soudem, guvernérem, parlamentem nebo přímo voliči. Díky vázanosti na voliče často uplatňuje státní zástupce diskreční pravomoc v rámci principu oportunitity v trestním stíhání s ohledem na místní společenství – nestíhá činy, které nejsou obecně považovány za škodlivé. Rovněž je místní společenství zastupováno v soudních porotách, proto místní státní zástupce musí zohlednit postoje místního společenství. Místní státní zástupci nejsou dozorováni státním generálním prokurátorem.

V americkém trestním právu se výrazně uplatňuje dohoda o vině a trestu. Přes 90% odsuzujících rozsudků je vydáno na základě dohody a přiznání pachatele, kdy soud bez jednání rozhoduje jen o trestu. Prokurátor se v případě osvobozujícího rozsudku již nemůže odvolat. Odsouzený se může odvolat do právních chyb.⁶⁷

2 Ústavní zakotvení

Současné ústavní zakotvení se omezuje na jeden článek v rámci vládní části hlavy Ústavy věnující se výkonné moci.⁶⁸ Ústava stanoví bez možnosti změny zákonodárcem, že státní zastupitelství:

1. je součástí vládní části výkonné moci. Musí mít tedy vztah k vládě, ten však blíže nedefinuje.
2. zastupuje veřejnou žalobu (obžalobu) před trestním soudem.

Vše ostatní Ústava svěřuje obvyčejnému zákonu, včetně možnosti rozšířit působnost státního zastupitelství i na netrestní věci, což zákon využívá.

Lze se setkat s požadavkem, aby ústavní zakotvení veřejné žaloby bylo rozšířeno. Nicméně samotná stručnost ústavy, může být pro jakoukoliv instituci výhodou, pokud ústava umožňuje

⁶⁵ GOTTFRIED STRASSER: Samostatnost štátného zastupiteľstva z európskeho pohľadu. *Justičná revue* 11/2002, ISSN 1335-6461, s. 1325-1326.

⁶⁶ BYSTRÍK ŠRÁMEL: Systém verejnej žaloby v Spojených štátoch amerických. *Trestní právo* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 36, 38-39.

⁶⁷ BYSTRÍK ŠRÁMEL: Systém verejnej žaloby v Spojených štátoch amerických. *Trestní právo* 4/2012, ISSN 1214-3758, s. 44.

⁶⁸ Čl. 80 Ústavy Čech, Moravy a Slezska č. 1/1993 Sb. (Ústava).

přijetí cílového stavu obyčejným zákonem. Ústava jen zařazuje státní zastupitelství do moci výkonné a chrání trestní působnost veřejné žaloby v trestním řízení. To se nám může jevit jako samozřejmé, ale například slovenská ústava paradoxně takovou působnost prokuratury nezakotvuje.⁶⁹ Dominantní trestní působnost slovenské prokuratury je dána obyčejným zákonem. Teoreticky může zákon vyčlenit trestní působnost ze slovenské prokuratury a převést ji na nově zřízené státní zastupitelství. Ústavně zakotvená slovenská prokuratura by byla vlastně zákonem vytunelována a zbyla by jí působnost chránit práva osob a státu bez bližšího upřesnění mocenských nástrojů. Stala by se druhým ombudsmanem, kdy by protestovala proti nezákonnému jednání bez možnosti přímo nezákonnost napravit s právem slovenského generálního prokurátora podat návrh Ústavnímu soudu v Košicích⁷⁰ např. ve věci neústavnosti zákona a nezákonnosti podzákonných právních předpisů.

Dobrou hodnotou naší Ústavy je její stručnost a to, že hovoří srozumitelným právním jazykem. Kdyby se shrnuly všechny tzv. důvodné požadavky na změnu ústavy (referendum, Nejvyšší kontrolní úřad, územní samospráva), rozroste se do velkých rozměrů. Navíc je každé prosazení ústavního zákona obtížné. Je nutná nejen kvalifikovaná třípětinová většina všech poslanců a přítomných senátorů, ale Senát není vázán 30denní lhůtou pro projednání návrhu jako u obyčejných zákonů. Ústavní změna může snadno spadnout pod stůl, aniž by byla formálně zamítnuta. Stačí, pokud ji Senát neschválí. Díky zásadě diskontinuity v zákonodárném procesu⁷¹ všechny nedoprojednané návrhy zákonů, včetně ústavních, po nových volbách Poslanecké sněmovny již nelze projednat v nově zvolené Poslanecké sněmovně, což se týká i vrácených návrhů ze Senátu či případně vetovaných obyčejných zákonů prezidentem republiky. Veto prezidenta či Senátu se tak stává absolutním.⁷² Samozřejmě je Senát i prezident mohou schválit i po poslaneckých volbách.

I statistika ukazuje, že každý navrhovatel ústavního zákona si koleduje o jeho nepřijetí. Ve volebním období Poslanecké sněmovny 2002-06 bylo podáno 18 návrhů ústavních zákonů, přijaty byly jen 3 a to jeden o referendu o přistoupení ČR k Evropské unii a dva o změnách hranic s Rakouskem a Německem.⁷³ Ve volebním období Poslanecké sněmovny 2006-10 bylo podáno 15 návrhů změn Ústavy, přijat byl jeden.⁷⁴ Ve volebním období Poslanecké sněmovny 2010-13 bylo podáno 22 návrhů ústavních zákonů a přijaty byly 4.⁷⁵ Tedy pokud lze právně dosáhnout určitého cílového stavu zákonem, je nutné tak činit tímto způsobem, nikoli rozšiřováním Ústavy.

Pokud použijeme další srovnání se Slovenskem v případě veřejného ochránce práv, který je na Slovensku upraven spolu s prokuraturoou ve společné osmé hlavě ústavy, zjistíme, že mezi

⁶⁹ Čl. 149 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb.

⁷⁰ Čl. 130 ods. 1 pís. e) Ústavy SR.

⁷¹ § 121 ods. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁷² JAN FILIP: *Vybrané kapitoly ke studiu Ústavního práva*. 2. vydání Brno 2001, s. 283.

⁷³ Šlo o tisky Poslanecké sněmovny 4. volební období - 20, 50, 81, 90, 95, 115, 172, 192, 208, 249, 349, 485, 513, 609, 914, 937, 980, 1130. Přijaty byly tisky 50 (ústavní zákon č. 515/2002 Sb.), 249 (ústavní zákon č. 76/2004 Sb.) a 609 (ústavní zákon č. 633/2004 Sb.).

⁷⁴ Šlo o tisky Poslanecké sněmovny 5. volební období - 16, 42, 134, 146, 169, 192, 332, 381, 524, 747, 795, 873, 952, 960 a 1005. Dále nebyly přijaty ústavní zákony o referendech ke konkrétním otázkám - tisky Poslanecké sněmovny 147, 477 a 490. Přijat byl jen ústavní zákon č. 319/2009 Sb. měnící čl. 35 Ústavy o rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem na její návrh. Původně byl přijat i ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, který byl zrušen problematickým nálezem Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 9-23.

⁷⁵ Šlo o tisky Poslanecké sněmovny 7, 8, 11, 38, 351, 415, 469, 548, 519, 520, 630, 640, 661, 668, 685, 710, 760, 907, 918, 969, 1064, 1075, 6. volební období. Přijaty byly 2 změny Ústavy (zavedení přímé volby prezidenta a omezení immunity poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu) č. 71/2012 a 98/2013 Sb., změna názvu vyššího územního samosprávného celku Vysočina na Kraj Vysočina č. 135/2011 Sb. a změna státních hranic č. 235/2012 Sb.

působností ombudsmana, který na Slovensku má ústavní úpravu, a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, kde je upraven jen obyčejným zákonem, obsahový rozdíl není. Tedy pro změny postavení státního zastupitelství nejsou nutné ústavní změny, pokud se zachová jeho vazba na vládu.

Pokud jde o rozsah ústavní úpravy veřejné žaloby, jsou v Evropě všechny stručné a v zásadě proti naší Ústavě obvykle zahrnují ustavení generálního prokurátora do funkce. Ustavení ostatních prokurátorů a další organizaci ponechávají na obyčejném zákonu.⁷⁶ To je případ slovenské ústavy, která sice prokuratuře věnuje osmou hlavu ústavy společně s veřejným ochráncem práv,⁷⁷ ale ve skutečnosti se jí věnují jen tři články nečleněné na odstavce. Text našeho jednoho článku o státním zastupitelství, ovšem členěnému na dva odstavce, není o moc kratší. Slovenská úprava navíc obsahuje jen ustanovení o jmenování generálního prokurátora prezidentem.

3 Rozpočtová správa

Pokud jde o rozpočtovou správu prokuratury, ústavy ponechávají věc obyčejným zákonům. Prokuratura jako soustava státních orgánů vždy hospodáří s prostředky státního rozpočtu, jenž přijímá parlament. Rozhodující je, zda prokuratura má rozpočtové postavení samostatné rozpočtové kapitoly nebo je zařazena do rozpočtové kapitoly ministerstva spravedlnosti nebo soudů. Rozpočtová autonomie posiluje postavení prokuratury a její absence ji naopak oslabuje.

Samostatná rozpočtová kapitola prokuratury umožňuje lépe reagovat na potřeby soustavy z hlediska bližší znalosti problémů a zamezuje převodu ušetřených peněz mimo soustavu. Fakticky odstraňuje známý tlak na utrácení všeho, neboť úspory budou se železnou pravidelností převedeny na jiné potřeby mimo prokuraturu. Samostatná rozpočtová kapitola prokuratury naplňuje princip subsidiarity preferovaný v Evropské unii,⁷⁸ jenž stanoví, že veřejná moc včetně správy se má vykonávat na úrovni, které se týká, je-li to možné. Většinou se to prezentuje v rámci územní správy,⁷⁹ ale tento princip lze vztáhnout na celou oblast veřejné správy, včetně rezortní.

Prísloví říká: „*Koho chleba jíš, toho píseň zpívej.*“. Nelze vyloučit, že státní zastupitelství bude více naslouchat názorům ministra, který rozhoduje o financování jeho potřeb. I z tohoto důvodu je vhodné zavést autonomní rozpočtovou správu státního zastupitelství formou samostatné rozpočtové kapitoly. Ovšem se správní autonomií je spojena odpovědnost za svěřené prostředky. Státní zastupitelství v takovém případě musí plnit veškeré povinnosti správce rozpočtové kapitoly a jeho hospodaření bude kontrolováno, jako hospodaření jiných státních orgánů – správců rozpočtových kapitol, včetně kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu. Státní zastupitelství by si též muselo své požadavky obhájit při sestavování rozpočtu

⁷⁶ Ojedinělou výjimkou je čl. 29 ods. 2 pís. c) Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011, který dokonce zakotvuje na ústavní úrovni dozor státního zastupitelství nad výkonem trestu. Dříve čl. 51 ods. 2 Ústavy Maďarské republiky z 18. 8. 1949. VLADIMÍR KLOKOČKA: *Ústavy států Evropské unie. 2. díl.* Praha 2005, s. 168.

⁷⁷ Od platnosti původního znění 8. hlavy Ústavy SR č. 460/1992 Sb. až do zřízení veřejného ochránce práv ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. byla celá hlava věnována prokuratuře.

⁷⁸ Čl. 3b Smlouvy o Evropské unii a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality ve znění Lisabonské smlouvy. MONIKA NOVOTNÁ: Princip subsidiarity v právu Evropských společenství. *Právník* 3/1995. G. MARCOU: New tendencies of local government development in Europe. *Local government in the new Europe*, ed. R. Bennett, 1993.

⁷⁹ Čl. 4 ods. 3 Evropské charty místní samosprávy č. 181/1999 Sb. určuje, že za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům, přičemž přiznání odpovědnosti jinému subjektu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti. Výhradu nevázanosti učinilo vůči tomuto článku Slovensko z důvodu silné maďarské menšiny na jihu Slovenska. STANISLAV KADEČKA: Svobodná normotvorba obcí 1. *Moderní obec* 9/2000, s. 35. Právo obcí a krajů, s. 8-9.

vůči Ministerstvu financí i vládě a následně při jeho schvalování v Poslanecké sněmovně. Dnes má z justičních orgánů jedině Ústavní soud svou rozpočtovou kapitolu. Přitom Ústavní soud je na počet zaměstnanců neskonale menší než soustava státního zastupitelství. Svou samostatnou rozpočtovou kapitolu má i Kancelář veřejného ochránce práv nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, které jsou rovněž mnohem menší.

Při zavedení rozpočtové autonomie je možné buď zavést jedinou rozpočtovou kapitolu, kde by bylo správcem Nejvyšší státní zastupitelství nebo tři kapitoly, kde by samostatná kapitola byla pro Nejvyšší státní zastupitelství a další dvě pro vrchní státní zastupitelství, jejichž součástí by byla rozpočtová správa podřízených krajských a okresních státních zastupitelství. Existuje zde historická analogie, kdy za monarchie i Československa byla oddělena správa nejvyššího státního zastupitelství a vrchních zemských státních zastupitelství (Čechy, Morava se Slezskem), kterým byla podřízena krajská státní zastupitelství. Byť Nejvyšší i vrchní zemská státní zastupitelství neměla samostatné rozpočtové kapitoly, ale byla napojena nezávisle na sobě na rozpočet Ministerstva spravedlnosti. To se opakovalo již se samostatnými rozpočtovými kapitolami v letech 1969-92, kdy vedle Generální prokuratury Československa byla samostatná správa generálních prokuratur republik České a Slovenské s jimi podřízenými prokuraturami.

4 Personální správa

Naprostá většina ústav neřeší jmenování řadových prokurátorů, to nechává na obyčejném zákonu. Státní zástupci jsou jmenováni do funkce ministrem spravedlnosti nebo generálním prokurátorem.

Pokud jde o samotného generálního prokurátora, ústavy často upravují proces jeho ustavení do funkce. Zpravidla tak činí hlava státu na návrh příslušného orgánu. Jmenování generálního prokurátora hlavou státu odpovídá ustanovení šéfů jiných nejvyšších orgánů v evropských státech. Navrhovací právo přísluší vládě (premiérovi), parlamentu nebo jinému orgánu. I když se navrhuje subjekt mění, je pravidlem pro ustanovení generálního prokurátora souhlas dvou subjektů, což zajišťuje větší shodu na jmenování konkrétního člověka. Protože proces odvolání je analogický procesu jmenování, pokud není stanoveno jinak, je též větší míra nezávislosti jmenovaného na jmenujícím, jelikož i při odvolání je nutná shoda minimálně dvou subjektů. Požadavek větší shody formou souhlasu dvou subjektů je v daném případě možný jen, pokud hlava státu není pouhým notářem, ale její jmenovací akt je projevem skutečné vůle hlavy státu. Musí mít tedy možnost návrh nepřijmout a vyžádat si nový.

Z hlediska naší úpravy přichází do úvahy změna jmenování nejvyššího státního zástupce. Dnes je jmenován vládou na návrh ministra spravedlnosti,⁸⁰ což jsou sice dva subjekty, ale politicky blízké. Vhodné je zavést jmenování nejvyššího státního zástupce prezidentem na návrh vlády. Jmenování by podléhalo kontrasignaci předsedy vlády.⁸¹ I bez výslovné úpravy je zřejmé, že návrh by ve vládě inicioval ministr spravedlnosti jako šéf rezortu justice. V našem právním řádu je nezvyklé, že by výslovně zákon stanovil, že pokud vládě přísluší určité navrhovací právo, tak aby to činila jen na návrh konkrétního ministra. Je zvykem, že podnět k návrhu vlády dává rezortní ministr, ale není to výslovně v zákonech uvedeno.⁸² Výjimkou je jmenování předsedů vrchních a krajských soudů na návrh ministra spravedlnosti. Navrhovací právo vlády vychází z ústavního zařazení státního zastupitelství do vládní části moci výkonné.

⁸⁰ § 9 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

⁸¹ Čl. 63 ods. 2 a 3 Ústavy.

⁸² Např. prezident jmenuje náčelníka generálního štábu na návrh vlády, aniž je výslovně stanoveno, že ve vládě věc iniciuje ministr obrany, což je však právní zvyklostí. § 7 ods. 4 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách.

Samozřejmě je možné do systému jmenování zapojit i Poslaneckou sněmovnu. Zkušenost však říká, že funkce ustanovené Poslaneckou sněmovnou se stanou součástí vyjednávání mezi politickými stranami a politického obchodu. Tedy „*zvolíme vám nejvyššího státního zástupce, když vy nám zvolíte naše kandidáty do Rady České televize*“ apod. Navíc praxe již ukázala, že Poslanecká sněmovna občas není schopna zvolit kandidáta, jak tomu bylo v případě prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu.⁸³

Bude-li do procesu ustanovení zapojena Poslanecká sněmovna či Senát, nelze z něj vyjmout vládu, byť ve funkci návrhatele, neboť státní zastupitelství je u nás ústavou zařazeno do vládní části moci výkonné. Též není možné při současném modelu personální a rozpočtové správy státního zastupitelství Ministerstvem spravedlnosti, aby ministr spravedlnosti neměl možnost se k ustavení nejvyššího státního zástupce alespoň vyjádřit, což může být naplněno projednáním návrhu na vládě. Dlouhodobě totiž není udržitelný vzájemný trvalý konfliktní vztah mezi ministrem spravedlnosti a nejvyšším státním zástupcem, jako byl mezi ministrem Pavlem Němcem a nejvyšší státní zástupkyní Marií Benešovou 2004-05. Takový konflikt nevede k dobré správě státního zastupitelství. Nedobrý byl i vztah mezi ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem a nejvyšší státní zástupkyní Renatou Veseckou roku 2010. Tyto konflikty vedly k odvolání nejvyššího státního zástupce. Rovněž nejvyšší státní zástupce Vít Veselý byl odvolán roku 1999, protože se nechtěl angažovat v politické kampani „čistě ruce“ vlády Miloše Zemana. Proto navrhl ministr spravedlnosti Otakar Motejl jeho odvolání. Nejvhodnějším řešením v rámci současného ústavního stavu je změna personální správy státního zastupitelství tak, že nejvyšší státní zástupce bude jmenován prezidentem na návrh vlády. Rovněž i na jmenování dalších vedoucích státních zástupců by se měly podílet dva subjekty a to nejlépe z řad státního zastupitelství, tedy okresní státní zástupce by byl jmenován vrchním na návrh krajského. Krajský státní zástupce by byl jmenován nejvyšším na návrh vrchního a vrchní státní zástupce by byl jmenován na návrh nejvyššího státního zástupce prezidentem republiky s kontrasignací předsedy vlády. Prezident již dnes jmenuje nejen předsedy Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, ale i předsedy vrchních soudů.⁸⁴

5 Čtyřstupňová soustava

Občas se uvažuje o rušení vrchních soudů a státních zastupitelství v dnešní čtyřstupňové soustavě – okresní, krajské, vrchní a nejvyšší, která vznikla již v monarchii. Až roku 1950 byly vrchní zemské soudy zrušeny a Nejvyšší soud přesunut z Brna do Prahy z důvodu penzionování režimu nepohodlných soudců. Roku 1969 se obnovila čtyřstupňová soustava. Pod československým Nejvyšším soudem vznikly dva nejvyšší soudy republik – členských států federace. Po rozdělení Československa se republikový Nejvyšší soud přejmenoval na Vrchní soud v Praze pro Čechy a 1996 vznikl Vrchní soud v Olomouci pro Moravu a Slezsko. Čtyři stupně jsou středoevropskou tradicí. Má je Polsko, Německo, Rakousko, Maďarsko. Většina řízení začíná u okresních soudů, odvolání řeší soud krajský. Věci méně obvyklé začínají u soudů krajských a odvolání řeší vrchní soud. Jako je dobrý lékař, který určitou věc operuje často, i soudce získá zkušenost opakováním určitých sporů. To si uvědomili na

⁸³ Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu Lubomír Voleník zemřel 19. 6. 2003 a jeho nástupce František Dohnal byl jmenován prezidentem až 4. 11. 2005 na základě předchozího návrhu Poslanecké sněmovny z 26. 10. 2005. Viceprezident Dušan Tešnar rezignoval 10. 9. 2007 a Poslanecká sněmovna zvolila kandidáta na jeho místo Milošlava Kalu až 30. 10. 2008, kterého prezident republiky jmenoval 13. 11. 2008. Po zániku funkce prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu Františka Dohnala 20. 2. 2012 z důvodu jeho odsouzení za úmyslný trestní čin byl jmenován prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu Miloslav Kala 22. 3. 2013, když byl na tuto funkci navržen Poslaneckou sněmovnou až 19. 3. 2013.

⁸⁴ Čl. 62 písm. f) Ústavy Čech, Moravy a Slezska. § 13 ods. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb. § 103 ods. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Slovensku, kde je třístupňová soustava. Proto stanovili, že věci, které začínaly v době Československa na kraji, začínají jen u okresního soudu v krajském městě s působností pro celý kraj.

Zrušení vrchních soudů a státních zastupitelství má smysl, budou-li všechny případy začínat u všech okresních soudů. To však odbourá specializaci soudců a státních zástupců v závažných věcech, jež se v okrese vyskytují řídce. Proto je navrhováno, aby místo dvou vrchních soudů bylo utvořeno 8 či 14 soudů a státních zastupitelství, které se sice budou jmenovat okresní, ale s krajskou působností, a jež budou řešit věci, které dnes v prvním stupni soudí krajský soud. Než jít cestou kočkopsů, tedy krajských soudů co do působnosti, ale okresních podle názvu, je lepší přenést z krajských soudů na všechny okresní soudy spory, u nichž to lze, a pro zbytek ponechat zmenšené prvoinstanční úseky krajských soudů. Pak nevznikne spor, co má řešit skutečný okresní soud a co okresní soud pro celý kraj. Specializovaná prvoinstanční agenda se nechá kraji a zachovají se vrchní soudy.

Občanovi nic nepřinese, když se tabule vrchního soudu a státního zastupitelství zahodí a jeho soudci se přesunou na krajský soud, jinak budou dělat to samé. Krajský soud se rozdělí na krajský soud, který se tak bude jmenovat a bude řešit odvolání, a na soud s působností pro kraj řešící prvoinstanční věci, ale s názvem okresní soud. Jen se nebude moci věřit názvům – některý soud s působností krajskou se bude jmenovat okresní. Navíc žádný okresní soud v sídle krajského soudu dnes nemá ve své budově dostatečné prostory, aby se k nim mohl přesunout prvoinstanční úsek krajského soudu. Tento úsek by stejně zůstal ve stávající budově, jen s jinou cedulí. Zrušení vrchních soudů a státních zastupitelství si vyžádá náklady na realizaci a přitom nezrychlí soudní řízení. To umožní až jednodušší procesní předpisy.

Zastánci rušení vrchních soudů tvrdí, že odpadnou spory o to, co má řešit v prvním stupni okresní a krajský soud. Pokud však budou zřízeny nové okresní soudy s krajskou působností, tyto spory neodpadnou. Budou se nově vést mezi normálním okresním soudem a okresním soudem pro celý kraj. Taková reforma justice skončí jako reforma veřejné správy, kde místo 8 krajů je 14 a k tomu 8 regionů soudržnosti s regionálními radami (NUTS 2), místo 76 okresních úřadů je 205 obecních úřadů s rozšířenou působností a 76 okresních pracovišť Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Čtyřstupňová soustava soudů i státních zastupitelství je funkční a činit v ní bezdůvodně změny je špatné.⁸⁵

6 Návrhy z roku 2013 – zpolicajnění a sovětizace státního zastupitelství, tunelování ústavy

V roce 2011 navrhl nejvyšší státní zástupce a roku 2013 vláda Petra Nečase zrušení vrchních státních zastupitelství, aniž se zruší vrchní soudy. Ovšem zakrátko došlo ke změně vlády a nová vláda Jiřího Rusnoka tento návrh zákona vzala zpět.⁸⁶ Návrh vycházel z pochopení situace, že změna ústavy, která je nutná pro změnu soudní soustavy, je obtížná. Státní zastupitelství však může být reorganizováno obyčejným zákonem.

Návrh byl nový v tom, že státní zastupitelství opouští organizaci soudů jako určující pro analogickou organizaci státního zastupitelství. To, že u soudu působí totožné státní zastupitelství a ne jiné, pokud právní předpis nestanoví jinak⁸⁷ – ovšem jen jako výjimku, je jedna z hlavních zásad, které přinesl zákon o státním zastupitelství z roku 1993. Zákon z roku 1993 vyjádřil ideu, že organizace státního zastupitelství je závislá na organizaci soudů, jako funkčně nejbližších orgánů.

⁸⁵ Obdobně BOHUSLAV PETR: Organizace soudnictví ČR v postmoderním věku. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi* 3/2011, ISSN 1802-9116, s. 46. FRANTIŠEK ZOULÍK: Diferenciace věcné příslušnosti soudů v civilním řízení. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi* 3/2011, ISSN 1802-9116, s. 8-9, 12.

⁸⁶ Tisky Poslanecké sněmovny 1054 a 1055, 6. volební období.

⁸⁷ § 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Návrh na zrušení vrchních státních zastupitelství je průnikem zájmu policie, která nemá vrchní (zemský) stupeň, přizpůsobit organizaci státního zastupitelství analogicky svým celostátním útvarům policie. Policie si stěžuje, že celostátní útvary (Útvar pro odhalování organizovaného zločinu, Útvar odhalování korupce a finanční kriminality) musí kooperovat se dvěma vrchními státními zastupitelstvími. Návrh vychází vstříc těmto požadavkům policie a popírá dlouhodobou snahu vázat statutární poměry státního zastupitelství analogicky na soudy, pokud není z povahy věci nutný odlišný přístup. Jde o zpolicejnění organizace státního zastupitelství.

Navíc výrazně mocensky posílí Nejvyšší státní zastupitelství, které by získalo působnost vrchních státních zastupitelství, především dozor nad vyšetřováním závažné hospodářské kriminality, a dohled nad činností krajských státních zastupitelství. Přitom zákon o státním zastupitelství roku 1993 cíleně zrušil princip monokracie prokuratury, kdy generální prokurátor mohl dávat závazné pokyny v jakékoliv věci jakémukoliv prokurátorovi. Tento princip byl v komunistických zemích zaveden po vzoru leninské sovětské prokuratury, která byla nástrojem kontroly ústřední komunistické moci nad formálně decentralizovaným sovětským systémem různých stupňů místní vlády v čele s volenými radami (sověty). V rámci odsovětizace systému veřejné žaloby zákon z roku 1993 striktně rozdělil soustavu státního zastupitelství do čtyř oddělených stupňů s tím, že umožnil výkon dohledu vyššího stupně státního zastupitelství jen nad bezprostředně podřízeným. Nejvyšší státní zástupce tak mohl ovlivnit činnost vrchních státních zastupitelství, ale ne nižších. To byla reakce nového demokratického státu proti obrovskému soustředění moci u bývalého generálního prokurátora. Zrušením vrchních státních zastupitelství by se nejvyšší státní zástupce postavení generálního prokurátora přiblížil. Neboť by mohl přímo řídit působnost Nejvyššího státního zastupitelství, které převezme i působnost vrchních státních zastupitelství, a v rámci dohledu bude moci ovlivňovat činnost krajských státních zastupitelství. Skrze dohled nad dohledem bude fakticky ovlivňovat prostřednictvím krajských i okresní státní zastupitelství. To v situaci, když dohled nad dohledem je založen jen podzákonným předpisem – vyhláškou Ministerstva spravedlnosti.⁸⁸ Přitom zákon o státním zastupitelství z roku 1993 se vůbec o tomto institutu nezmiňuje a je na místě uvažovat o nezákonnosti a neústavnosti takové vyhlášky.

To je sovětizace naší veřejné žaloby za situace, kdy není zavedena odpovědnost nejvyššího státního zástupce demokraticky legitimovanému orgánu moci v parlamentní demokracii – Parlamentu. Takovou odpovědnost měl dřívější generální prokurátor.⁸⁹ Byť byla do roku 1989 formální, ale po demokratickém zvratu byla reálná. Pro demokracii je nebezpečné posilovat mocenské orgány bez demokratické kontroly. I u soudů, které jsou nezávislé na parlamentu i výkonné moci, působí jako projev demokracie systém porot nebo laických přísedících.⁹⁰ Ale kde je demokratická vazba státního zastupitelství na lid jako suveréna ve státě? Zde lze vzpomenout Hayekova varování před libovůlí veřejných autorit: „*Stále širší a širší pravomoci jsou svěřovány novým autoritám, které aniž by byly vázány pevnými pravidly, mají téměř neomezenou libovůli...*“.⁹¹

Hodno kritiky vládního návrhu zákona o státním zastupitelství z roku 2013 je i to, že zrušení vrchních státních zastupitelství bylo spojeno s jejich nahrazením novými pobočkami Nejvyššího státního zastupitelství, kde bude působit část státních zástupců a dokonce za vyšší plat, přitom budou dělat to samé. Uvedené ustanovení může být spojeno se stejnými důsledky jako změna organizace justice roku 1950, která se využila k odstranění totalitnímu režimu

⁸⁸ § 2 jednacího řádu státního zastupitelství č. 23/1994 Sb.

⁸⁹ § 105 ods. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava v původním znění a ods. 3 a 4 ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb.

⁹⁰ ALEXANDR RUDÝ, PETR SLUNÉČKO: O přísedících. *Trestní právo* 12/2011, ISSN 1211-2860, s. 15-20.

⁹¹ FRIEDRICH AUGUST von HAYEK: *Cesta do otroctví*. Rozmluvy Purley Anglie 1989, s. 37.

nepohodlných soudců. I se zřízením nových poboček Nejvyššího státního zastupitelství mohou být dosavadní státní zástupci, kteří budou v oblibě držitelů moci ve státním zastupitelství, odměněny povýšením, zatímco neoblíbení budou přeloženi.

7. Závěr

Parlamentní demokracie je založena na odpovědnosti vládní složky výkonné moci parlamentu, u nás Poslanecké sněmovně. Ústava Čech, Moravy a Slezska do vládní složky výkonné moci řadí státní zastupitelství. Z ústavy plyne, že vláda je za činnost státního zastupitelství odpovědna Poslanecké sněmovně. Nástroje kontroly Poslanecké sněmovny nad činností vládní složky výkonné moci jsou různé. Poslanci mohou podávat na členy vlády interpelace, ale mohou tyto věci projednávat i na plénu Poslanecké sněmovny nebo ve svých výborech. Poslanecká sněmovna nemůže uložit závazně orgánu výkonné moci, jak má určitou věc řešit, ale může přijmout usnesení, kterým něco doporučí či vyjádří názor na věc. Všechny státní orgány musí v demokracii unést veřejnou kritiku jako součást demokratického státního režimu. K veřejné kontrole patří i projednávání věcí veřejného zájmu v parlamentu. To platí i vůči státnímu zastupitelství.⁹² Státní zastupitelství nemůže mít nadměrné pravomoci, které by jej stavěly na pozici čtvrté moci ve státě, bez zodpovědnosti.⁹³

Nejde o nic nového. Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny již dříve projednával kauzu katarského prince v době, kdy byla nejvyšší státní zástupkyní Marie Benešová, i situaci, kdy Nejvyšší státní zastupitelství odňalo trestní stíhání Jiřího Čunka nepříslušnému Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově a přikázalo ji Okresnímu státnímu zastupitelství v Jihlavě.⁹⁴ Ústavně právní výbor si v kauze Jiřího Čunka vyslechl i vyjádření tehdejší nejvyšší státní zástupkyně Renaty Vesecké, která se nebála před poslanci hájit rozhodnutí svého úřadu. Naopak projevem neschopnost vyslovit se k nezákonným aktům státního zastupitelství bylo odmítnutí nejvyššího státního zástupce Pavla Zemana odpovědět na zveřejněné dotazy ministra spravedlnosti Pavla Blažka z 8. 7. 2013 ve věci trestního stíhání bývalých poslanců konané nepříslušným Vrchním státním zastupitelství v Olomouci.⁹⁵ Státní zástupce si musí být vědom, že disponuje veřejnou mocí a že nakládání s mocí podléhá kontrole.

Státní zastupitelství není v používání jemu svěřené části výkonné moci neodpovědné. Ani zákon nemůže zrušit ústavní odpovědnost vládní části výkonné moci Poslanecké sněmovně. Jestliže se výbor Poslanecké sněmovny zajímá o nakládání se svěřenou mocí státním zastupitelstvím, je takový zájem v souladu se základy parlamentní demokracie. Pokud orgán výkonné moci není schopen či ochoten legitimně zdůvodnit svá mocenská rozhodnutí, včetně dotazů poslanců, vystavuje se podezření, že není schopen svou činnost důvěryhodně obhájit. V takovém případě v parlamentní demokracii nastupuje otázka, zda může vláda unést odpovědnost za orgány výkonné moci, které neunesou veřejnou kontrolu.

Je nutné respektovat ústavu a její zařazení státního zastupitelství do vládní části moci výkonné. Přičemž vládní část výkonné moci podléhá principu odpovědnosti Poslanecké sněmovny. Obyčejný zákonodárce nemůže oddělit státní zastupitelství od politické odpovědnosti vlády za činnost státního zastupitelství Poslanecké sněmovně, aniž by byly nastaveny jiné mechanismy demokratické kontroly užívání veřejné moci. Šlo by o tunelování

⁹² Veřejnou kontrolu vůči generálnímu prokurátorovi ze strany vlády odpovědné parlamentu či přímo ze strany parlamentu, včetně možnosti jeho odvolání, uznává i Zpráva Benátské komise Rady Evropy o prokuratuře ze 17. - 18. 12. 2010, část D.b odstavce 41-42.

⁹³ Zpráva Benátské komise Rady Evropy o prokuratuře ze 17. - 18. 12. 2010, část I. odstavec 72.

⁹⁴ ZDENĚK KOUDEK: Příslušnost státního zastupitelství. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 35-37. ZDENĚK KOUDEK: Odnětí a přikázání u státního zastupitelství. *Trestní právo* 5-6/2013, ISSN 1211-2860, s. 39-47.

⁹⁵ ZDENĚK KOUDEK: Právo a protikorupční kampaň v kauze exposlanců. *Trestní právo* 9-10/2013, ISSN 1211-2860, s. 8.

ústavy obyčejným zákonem. Nezmění-li se ústavní zařazení státního zastupitelství, je nutné umožnit mechanismy, které umožní odpovědnost vlády za činnost veřejné žaloby.

Pokud chce získat Nejvyšší státní zastupitelství vyšší moc, je nutné doplnit právní odpovědností za nezákonnost. Dnes se musí za nezákonné jednání státního zastupitelství za stát omlouvat a platit škodu Ministerstvo spravedlnosti. Je správné, aby v těchto sporech bylo pasivně legitimováno přímo státní zastupitelství, které nezákonnost způsobilo či trpělo.

Obranou proti zneužití moci je zachování čtyřstupňové soustavy státního zastupitelství. Pokud má být zavedena nezávislost státního zastupitelství na Ministerstvu spravedlnosti a nebude změněno ústavní zařazení státního zastupitelství do vládní složky výkonné moci, je správné posílit i odpovědnost státního zastupitelství jako součásti moci výkonné:

1. Nejvyšší státní zástupce by měl být povinen dostavit se na jednání Poslanecké sněmovny nebo jejího Ústavně právního výboru, měl by mít povinnost odpovídat na písemné interpelace při porušení zákona státním zastupitelstvím.
2. Pokyny vyššího státního zástupce při dohledu nad podřízeným státním zastupitelstvím by měly být písemné, odůvodněné a součástí trestního spisu, aby se s nimi mohla seznámit obhajoba a v následném řízení před soudem i soudce.
3. Státní zastupitelství musí nést právní odpovědnost za své nezákonné jednání, včetně náhrady škody a omluvy osobám poškozeným jeho nezákonným postupem.